

El “regionalismo abierto” de la CEPAL: insuficiente y confuso

Por Eduardo Gudynas | 28 de septiembre de 2005



En América Latina siguen siendo frecuentes las confusiones y ambigüedades frente al tema de la integración regional y el comercio. Diferentes gobiernos proclaman su firme interés en estrechar las relaciones entre países, pero sus prácticas comerciales operan en sentido contrario. En este terreno tan resbaladizo, es muy frecuente que se presente el concepto de “regionalismo abierto” como justificativo de muy diferentes posturas.

En efecto, el “regionalismo abierto” ha estado asociado con proyectos tan dispares como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur o incluso con posiciones unilaterales comerciales como las que ensaya Chile. Ha sido defendido desde posturas económicas ortodoxas pero también se lo ha invocado desde políticos progresistas. Entonces, ¿qué es el “regionalismo abierto”?, ¿cuál ha sido su historia reciente en América Latina?

La CEPAL presenta el “regionalismo abierto”

Las ideas de “regionalismo abierto” usadas en América Latina se originaron en las propuestas de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) a inicios de la década de 1990. Esas ideas eran parte de un intento de generar nuevas concepciones sobre el desarrollo y desembocaron en la presentación de tres documentos: “Transformación Productiva con Equidad” (TPE) de 1990, seguido por “El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente” en 1991, y finalmente el programa del “regionalismo abierto” en 1994.

El documento original de CEPAL define al “regionalismo abierto” como un proceso que busca “conciliar” por un lado la “interdependencia” nacida de acuerdos comerciales preferenciales y por el otro la interdependencia “impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”, donde las “políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas

tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”. Asimismo, la CEPAL advierte que ese regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones por contener un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región”.

La CEPAL concebía a la integración como un proceso esencialmente comercial, en particular basado en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior. La liberalización no sólo era dentro de una región sino al mundo, suponiéndose que operarían mecanismos de competitividad convencionales que permitirían una mejor inserción exportadora. Esta perspectiva estaba marcada por el reduccionismo economicista, y por lo tanto otros aspectos, en especial los políticos, no eran tratados adecuadamente.

El “regionalismo abierto” tiene antecedentes directos con las ideas de la TPE, que intentó ser un programa de desarrollo alternativo frente a la “década perdida” de 1980, demostrando un fuerte optimismo en la liberalización comercial y las exportaciones como motor del crecimiento económico. Pero también hay claras relaciones con las ideas del “regionalismo abierto” que se discutían en aquel entonces en el sudeste de Asia. Desde la creación en 1989 del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) se planteaba el “regionalismo abierto” como su eje central. Ese foro nunca presentó una definición formal y por lo tanto la idea terminó siendo vaga, englobando a



posiciones distintas, aunque apuntaba a una relación flexible entre los países, incluyendo una membresía abierta, apertura tanto dentro de la región como hacia el resto de la economía mundial, aplicación de medidas de facilitación del comercio, y articulación de la inserción regional para favorecer el comercio global, incluyendo en algunas circunstancias la extensión del trato de nación más favorecida a los no-miembros (véase por ejemplo Bergsten, 1997, Kuwayama, 1999).

La propuesta de CEPAL está en línea con la apertura comercial defendida dentro de APEC, y respondía a la visión donde la vinculación entre naciones no debía ser “cerrada”, ni siquiera debería desviar comercio, sino que era necesario que fuera “abierta”. Se entendía que algunas experiencias anteriores no habían logrado mejorar el intercambio comercial (por ejemplo, la experiencia de la ALALC – Asociación Latino Americana de Libre Comercio – de 1960 a 1980) o bien se enfocaron hacia “adentro”, cerrando los mercados y con pobres resultados exportadores. El ejemplo a seguir que presentaba la CEPAL era el TLCAN, un acuerdo de libre comercio ortodoxo que en aquellos años daba sus primeros pasos, aunque ya resultaba claro que subordinaba temas claves (como el laboral, el ambiental y el del manejo de fronteras), y no se establecían mecanismos de coordinación política. Es importante advertir que la CEPAL no logró advertir en ese momento que el TLCAN antes que un marco de integración se constituyó en un instrumento de relación asimétrica y en una nueva forma de manejo y regulación de los capitales.

El intento de conciliar una apertura comercial ampliada junto a acuerdos comerciales entre vecinos, así como la insistencia en una visión comercial de la integración, determinó que la idea se volviera difusa. Fue usada para defender diferentes acuerdos comerciales dentro de América Latina, fue aplicado a las negociaciones del ALCA y hoy en día las cancillerías de Brasil y Chile, que tienen políticas comerciales muy distintas, de todas maneras se presentan como defensoras del “regionalismo abierto”, a pesar que sus acciones concretas son muy diferentes.

Un examen atento del “regionalismo abierto” de la CEPAL demuestra que a pesar de su aspiración, nunca llegó a convertirse en una alternativa y, por el contrario, su énfasis en

propuestas económicas convencionales fue funcional a las reformas neoliberales en marcha en la última década. El uso de la idea contribuyó a generar la ilusión de estar embarcados en un camino distinto, pero en realidad la propuesta era imprecisa en varios puntos, conservadora en otros y no se aventuró a abordar problemas centrales. En esa propuesta prevalece el mercado, y por lo tanto se expresa en un “vacío de la política” en varios planos: sobre las políticas de desarrollo, la política internacional, incluyendo las concepciones sobre la globalización, y la política ciudadana.

Énfasis en el mercado

El “regionalismo abierto” está centrado en el mercado. No existen propuestas de integración en las áreas social, política o ambiental. Temas candentes como la migración fueron dejados de lado, y nunca se exploró el diseño de políticas productivas comunes a nivel regional. Ni siquiera se estudiaron en detalle posibilidades de coordinación productiva entre países, en tanto se esperaba que el mercado y el comercio generarían la mejor asignación de recursos.

En estas cuestiones, el “regionalismo abierto” es evidentemente parte de las ideas de “transformación productiva con equidad” (TPE) de CEPAL. La TPE contenía varios aspectos positivos, como insistir en la necesidad en reducir la desigualdad, fortalecer la interacción entre los sectores público y privado o promover la ciencia y tecnología. Pero también fue una propuesta que contribuyó al ambiente político que desmanteló definitivamente la estrategia de desarrollo hacia adentro basada en la sustitución de importaciones y la protección de los mercados nacionales. Se generaron excelentes estudios que mostraban todos los vicios de la sustitución de importaciones y el papel de las grandes empresas públicas, pero no se generaron propuestas que fueran tanto alternativas al neoliberalismo de entonces, como aplicables con resultados palpables para convencer a los más escépticos. Por esta razón, tanto esas críticas como las ideas del TPE terminaron siendo funcionales a las reformas de mercado de los años 90, acercándose más y más a los dogmas del Consenso de Washington.

De esta manera se cayó en una idea del desarrollo mercantilista, donde el “regionalismo abierto” debía transitar por la apertura de los mercados, la reducción de los aranceles, liberalizar las importaciones, apostar al crecimiento a partir del aumento de las exportaciones, etc.

Optimismo frente a la globalización

La CEPAL entendía que la globalización, en especial la económica, representaba un aspecto positivo y por lo tanto la integración era una mediación para acelerar la inserción global. Esto tiene una consecuencia clave, ya que el “regionalismo abierto” no contradecía la globalización actual sino que era funcional a su promoción.

Por supuesto que CEPAL ha presentado estudios posteriores donde presenta cuestionamientos a los impactos de los procesos globales, pero el “regionalismo abierto” nunca ofreció una crítica conceptual sobre la globalización, no estaba preocupado por ella y en realidad lo observa como un mar de posibilidades que deberían ser aprovechadas.

Incluso podría decirse que el “regionalismo abierto” apunta a una curiosa forma de “glocalización” inversa. En efecto, la visión empresarial de la “glocalización” que se propagó desde el Oriente se expresaba en adaptar los emprendimientos globales a las circunstancias locales para favorecer la penetración de los mercados y obtener mayores ganancias. La postura cepalina es inversa: apuntó a adaptar las cadenas productivas locales para ingresar a la globalización. Se debía producir lo que los mercados globales necesitan.

Un marco internacional indefinido

Otra limitación sorprendente del “regionalismo abierto” es plantear relaciones entre países que se dan prácticamente en un vacío geopolítico. No se discuten los conflictos regionales, las tensiones diplomáticas, las implicaciones en la seguridad nacional y las luchas de poder a nivel regional o global. Parecería que la vinculación entre las naciones sólo transcurre por medio del comercio exterior, y los temas más agudos que afectan a América Latina (tensiones fronterizas, el narcotráfico o la migración) quedan

en segundo plano, o bien se resolverían por medio del comercio.

Tampoco está clara cuál es la visión cepalina de las relaciones internacionales. La integración regional no se puede dar en un vacío de relaciones políticas entre los Estados, ni se pueden concebir las interacciones entre ellos únicamente en el plano comercial. Nunca se explora si el “regionalismo abierto” se desarrollará en el contexto de la lucha de poder en la arena internacional o se amparará en posturas idealistas que defiendan derechos y obligaciones en un mundo multilateral.

El ciudadano olvidado

Finalmente, existe un vacío en la política ciudadana, ya que el “regionalismo abierto” no explora en detalle mecanismos para promover la participación ciudadana y la apropiación política del proceso de integración. La CEPAL apunta a una visión “contractual” de la integración, donde los gobiernos intercambian concesiones comerciales y los agentes que nutren la vinculación entre los países son empresas exportadoras e importadoras. La institucionalidad de los acuerdos regionales desde esa perspectiva se basa en instrumentos mínimos, claramente asociados a gestionar el comercio y resolver disputas comerciales, pero ignora temas claves como la supranacionalidad.

Una verdadera integración regional en América Latina solo es posible cuando se logre el concurso activo de los ciudadanos, incluyendo una visión ampliada de ciudadanía regional.

Una visión insuficiente

El “regionalismo abierto” de la CEPAL era una visión seguramente bienintencionada, pero insuficiente. Aspectos clave para la construcción de la integración regional no fueron abordados adecuadamente y, más allá de las menciones que intentaron remontar algunos de estos problemas, el eje de la propuesta descansaba en la liberalización comercial. Ese énfasis en el mercado, junto con la diversidad de cuestiones comentadas en los reportes de la CEPAL, terminó generando una posición que era vaga, con escasa capacidad descriptiva y predictiva, y cuya indefinición

permitía que fuera invocada en muy diferentes contextos y para defender distintos propósitos.

Se generó una enorme confusión donde los gobiernos de América Latina hablaban una y otra vez del “regionalismo abierto” para defender posiciones diversas y a veces contradictorias. La ambición cepalina de postular un concepto vigoroso que sirviera como referencia a los gobiernos no se concretó. Pero además, la CEPAL tampoco logró desencadenar una discusión fructífera sobre posibles alternativas, y en especial que fuera distinta a la que se promovía desde los centros económicos y comerciales del hemisferio norte.

Es por estas indefiniciones que el “regionalismo abierto” fue funcional a las reformas neoliberales que proliferaron en América Latina en la década de 1990, donde las recetas de liberalización comercial se colaron en los nuevos ensayos de integración en América Latina. Pero además de ser funcional a esos cambios, sus efectos negativos se redoblaron ya que ella se presentaba a sí misma como una “alternativa”, con lo cual distrajo a muchos de la búsqueda de otros caminos. Muchos de los ensayos de integración regional en América Latina terminaron convertidos en procesos que acentuaron la inserción en la economía global y la dependencia financiera y que mantienen a los países atrapados en exportar recursos primarios sin industrializarse. Algunos aspectos fortalecieron los cambios neoliberales, y en especial sus expresiones en el flujo liberalizado de capital, dotándolos de legitimidad política y social.

Sin duda es necesario un programa alternativo de integración regional. Posiblemente se puedan tomar algunos puntos de los aspectos defendidos hace diez años por la CEPAL, pero sin duda deben ser ordenados en otro contexto y dotándolos de otras bases conceptuales. Más allá de ese ejercicio, también debe admitirse que un nuevo programa, si está genuinamente apuntando al desarrollo sostenible y el fortalecimiento de ciudadanía nacionales y regionales, deberá romper con el “regionalismo abierto” de CEPAL para buscar otro posicionamiento frente a la globalización.

Eduardo Gudynas es analista de información en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad en América Latina; www.integracionsur.com) y colaborador mensual con el IRC Programa de las Américas www.ircamericas.org. Las opiniones son exclusivamente del autor. Correo-e: globalizaciond3e@gmail.com

REFERENCIAS

- Bergsten, C.F. 1997. Open regionalism. Institute International Economics, Working Paper 97-3. CEPAL. 1990. Transformación productiva con equidad. CEPAL, Santiago.
CEPAL. 1991. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. CEPAL, Santiago.
CEPAL. 1994. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago.
Kuwayama, M. 1999. Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of literature. CEPAL, International Trade and Development Finance Division, Santiago.

Publicado por el Programa de las Américas del Centro de Relaciones Internacionales (IRC, www.irc-online.org). ©2005. Todos los derechos reservados.

The Americas Program

“Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis”

Fundado en 1979, el IRC es un centro de estudios políticos, sin fines de lucro, pequeño pero dinámico cuyo objetivo principal es ayudar a forjar una nueva agenda de relaciones exteriores para el gobierno y los ciudadanos de EE.UU.-una que haga de Estados Unidos un líder global y vecino más responsable. Para mayores informes sobre nuestro Programa de las Américas, visite www.americaspolicy.org.

Cita recomendada:

Eduardo Gudynas, “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso,” Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 28 de septiembre de 2005).

Dirección en el Internet:

<http://www.ircamericas.org/esp/amesp/838>

Información de producción:

Escritor: Eduardo Gudynas

Redacción: Laura Carlsen, IRC

Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz, IRC